La participation des citoyens dans le cadre de l'aménagement du territoire

Catherine ZWETKOFF -SPIRAL-ULg

Le contexte d'une demande d'ouverture de l'expertise et du processus décisionnel

Depuis la fin des années soixante, les expériences participatives se multiplient, de nouvelles règles ne cessant d'être expérimentées, combinées, évaluées dans des contextes de plus en plus variés. L'un de ceux-ci est le domaine de la gestion des risques technologiques pour la santé et pour l'environnement. Un autre, plus récent, est celui de l'aménagement du territoire et de la gestion des espaces publics -notamment urbains.

Cette diversification de l'offre d'outils participatifs est le fruit d'une réflexion de plus en plus affinée tant dans le chef des théoriciens de la participation politique que dans celui des citoyens à propos de questions centrales pour tout système politique. Qui décide? Comment? Selon quels critères? Ces questions ont pour origine une incertitude quant aux faits, quant à la confiance que les citoyens peuvent accorder aux responsables de cette gestion ainsi que des préoccupations de justice distributive ou procédurale restées sans réponses emportant l'adhésion sociale. Un tel questionnement marque les limites de la démocratie représentative, l'inefficacité des méthodes qui lui sont traditionnellement associées, face à une nouvelle demande des citoyens en matière d'information, de prise en compte de leur point de vue dans le processus de décision et de correction d'un output - ce concept étant plus large que celui de la décision - jugé inacceptable.

La réunion publique, l'enquête publique et le recours à un arbitrage judiciaire, ultime tentative pour modifier les effets distributifs d'une décision ressentis comme injustes par une partie des acteurs sociaux mais aussi synonyme de conflit destructeur, n'assurent pas ou plus une gestion collective des nuisances répondant aux critères d'acceptabilité sociale.

La multiplication des risques modernes, la généralisation des questions d'acceptabilité sociale à l'ensemble des risques, qu'ils soient modernes et traditionnels, jointes aux exigences citoyennes croissantes en matière de justice procédurale expliquent une fréquence accrue et une diversification des domaines d'intervention publique où l'ouverture du dispositif d'expertise traditionnel est requis.

Une présentation non exhaustive et synthétique d'outils participatifs

Le focus group

Il constitue initialement un outil de recherche utilisé dans le cadre d'enquêtes scientifiques. Ce dispositif aide également le décideur en l'éclairant sur les perceptions des populations concernées sans idées préconçues ni hypothèse à vérifier (la méthode est inductive) et en expliquant les comportements sociaux concernant les problèmes, leurs causes et les correctifs à y apporter. Le *focus*

group sert aussi d'outil de participation, favorisant l'implication du milieu. Celui-ci a la parole, il est reconnu expert de son vécu personnel.

Concrètement, la technique consiste à recruter un à quatre groupe(s) -en fonction de l'objet de l'enquête /de la décision- de 6 à 12 personnes chacun (volontaires) et à susciter parmi ces personnes une discussion ouverte obéissant à une logique de créativité. Une analyse/synthèse de la discussion permettra de relever les principaux mots-clés utilisés par les participants ainsi que les points de convergence et de divergence, au sein de chaque groupe, d'une part et entre les groupes, d'autre part.

La technique du *focus group* donne aux autorités la possibilité de prendre en compte les attentes exprimées par les populations ou les groupes concernés, cela à tous les stades de la décision (de la préévaluation au *monitoring* et à la post-évaluation) et à tous les niveaux (local/global).

Le groupe delphi ou méthode Delphi

A l'origine, la méthode ***Delphi*** est également un outil de recherche. Elle vise à construire un consensus sur un objet ou un événement, présent ou futur, grâce à un processus structuré de communication organisant l'élicitation, l'agrégation et la modification des opinions d'un groupe indépendant d'experts.

Concrètement, la méthode ***Delphi*** comporte au minimum trois tours d'avis - parfois plus- autant qu'il en faut pour aboutir à un maximum de consensus au niveau du groupe . Chaque participant donne son avis (1), est informé des avis exprimés par les autres ainsi que des réactions par rapport à son propre avis (2) pour lui permettre de réagir en tentant de se rapprocher de la réponse consensuelle (3).

La communication ne se fait pas en face à face mais par *interview* ou par questionnaire (éventuellement électronique). L'anonymat est garanti pour les membres du groupe. On minimise ainsi le risque d'une prise de pouvoir par certains individus ou sous-groupes d'individus physiquement réunis (tables rondes, séminaires etc). Il est cependant difficile de prévenir une certaine lassitude dans le groupe si les tours se multiplient. Une telle lassitude ayant pour résultat éventuel un consensus de façade à propos d'un problème très complexe et/ou très controversé. Un autre risque: un groupe devient biaisé par suite d'abandons "sélectifs". L'expérience montre que le delphi utilisé comme outil de participation gagne - en terme de satisfaction des participants - à se terminer par une étape supplémentaire où les participants sont réunis en face à face pour discuter les résultats.

Les participants sont systématiquement exposés entre chaque tour à **la même information**, de telle sorte qu'ils puissent **réviser leur jugements** (fonction d'apprentissage de la technique).

La méthode Delphi se prête à plusieurs emplois, non seulement avec les experts scientifiques mais aussi avec la participation de citoyens reconnus comme experts de leur vécu personnel. L'objectif peut être de mobiliser les acteurs autour de scénarios futurs à la fois possibles et souhaitables (des individus hétérogènes quant à leur *background*, leur appartenance institutionnelle, leur

expertise). ***Delphi*** est souvent un **outil de construction d'un consensus.** Il peut également aider les participants **à faire le tour des visions possibles sans rechercher le consensus** de tous, les aider à **gérer le désaccord** ou encore simplement à **le constater**.

En cela, la méthode ***Delphi*** peut servir: de méthode d'enquête, à des fins de recherche scientifique ou autres; de dispositif d'ouverture du processus décisionnel/de l'expertise; de méthode prospective; d'instrument de construction du consensus.

Le référendum

Sans doute l'outil participatif le plus connu des citoyens, le ***référendum*** est un outil de participation ***directe***, puisque ce sont les citoyens qui expriment directement leurs opinions/ leurs volontés. Celles-ci sont définies par la loi du nombre (loi de la majorité), ce qui rend cruciale la délimitation des votants (*qui est autorisé à participer au référendum?*). La distinction entre référendum **décisoire** (les citoyens prennent la décision juridiquement obligatoire) et **consultatif** (consultation populaire) est théoriquement fondamentale mais politiquement peu pertinente (*Comment ne tenir aucunement compte du résultat?*)

Le référendum comme processus décisionnel connaît diverses modalités selon les pays où il se pratique. Sur le plan institutionnel, il peut se réaliser à l'échelle nationale, régionale ou locale. Sur le plan de son objet, il peut porter sur des questions plus ou moins importantes, stratégiques, qui concernent des temps plus ou moins longs ou des termes plus ou moins éloignés etc....

L'intérêt de cette technique de participation directe tient au fait qu'elle peut instaurer un **débat interactif** qui **s'étend à tous les membres de la société** faisant partie de la circonscription électorale: tous peuvent participer directement, sans porte-parole. Tout individu qui parle peut penser qu'il agit sur l'opinion de ses interlocuteurs. Par ailleurs, il se forge lui-même son opinion en écoutant les autres. Sans ce débat interactif, il serait en fait bien moins coûteux de recourir à une démocratie de sondage, avec cet inconvénient que les réponses des interviewés sont préformées par les hypothèses des auteurs du questionnaire, les citoyens interrogés ne peuvent introduire de nouvelles questions.

Pour que le référendum instaure réellement un débat interactif, les gens doivent disposer du **temps et** des **moyens** de débattre, d'une **information appropriée** tant dans son contenu que dans sa communication. L'existence d'un débat interactif à l'occasion d'un référendum joue aussi un rôle important pour: faire progresser la réflexion politique sur une question; éclairer ainsi le décideur sur de nécessaires adaptations de la législation en fonction de nouveaux progrès technologiques, de nouvelles exigences morales, de nouvelles contraintes sociales.

L'atelier scénario

Il s'agit d'une variante de la méthode dite du "laboratoire du futur" dans laquelle les participants à des sessions de *brainstorming*, établissent des priorités

et des zones de consensus. L'objectif est de faire passer les participants du stade de l'attitude critique à celui d'action constructive.

La méthode de l'Atelier Scénario (AS) comprend en réalité deux séries d'ateliers.

Dans un premier temps, quatre groupes d'**acteurs locaux** -**résidents**, **experts**, **décideurs publics** et **représentants du secteur privé - sont réunis (entre eux) pour une session de** ***brainstorming*** **sur deux à quatre scénarios.**

Dans un second temps, les participants travaillent ensemble à l'élaboration du plan d'action.

La composition des ateliers est essentielle: des acteurs locaux et hétérogènes qui sont **tous** des **experts** puisque en tant qu'acteurs locaux ils connaissent les possibilités et limites à un changement. Le changement dépend d'eux, de leur action, maintenant et à l'avenir.

Cette diversité et cette localité rendent pertinente la fonction d'apprentissage de la méthode. On attend des participants qu'ils produisent des évaluations des choix proposés et développent des idées nouvelles quant aux barrières et des propositions concernant les possibilités et les besoins.

Un autre rôle et, incidemment, un des résultats de l'Atelier Scénario, est d'établir ou de réétablir le dialogue entre des groupes qui ne se parlaient pas ou plus. De ce point de vue, tant par ses objectifs que par sa méthode, l'Atelier Scénario est une autre technique participative.

Les panels de citoyens

Il s'agit d'un ensemble de techniques assez proches qui visent à la fois à éclairer le décideur et à ouvrir les processus de décision aux citoyens. Ces méthodes varient cependant selon le "statut" des participants - des personnes directement affectées ou encore des personnes non impliquées. Elles varient en outre selon leur mode de sélection. Ce dernier est fortement relié à la fois à leur statut et au choix des limites spatiales de la question. A l'échelle locale, toute personne potentiellement affectée est invitée à participer. A l'échelon de projets régionaux ou nationaux, la sélection est fondée sur le volontariat ou l'échantillonnage aléatoire.

Le **panel de citoyens** fait travailler des groupes, assistés de modérateurs, dans des **ateliers,** en trois étapes.

(1). Les participants définissent les **questions sensibles,** (2). passent ensuite à la **phase créative,** sans exclure les utopies, avant de (3). conclure par une **phase de concrétisation** (principe de réalité).

Le respect des règles de communication, formalisées, détaillées et strictement appliquées par les modérateurs (temps de parole restreint, critiques interdites pendant les phases 1 et 2 pour permettre l'expression d'idées non orthodoxes) est l'un des éléments clé de cette technique, propice à son succès. Son terrain d'application est le développement des vues **prospectives** et **créatrices** qui

peuvent également se concrétiser en **actions** et en projets autogérés. Concrètement, ces terrains d'application sont: les politiques de l'enseignement, la qualité de la vie urbaine; l'aménagement du territoire; la gestion des espaces publics urbains.

La médiation

Cette technique recouvre une variété de procédures de règlement alternatif des conflits sur une base coopérative (win-win). Il s'agit généralement d'une procédure volontaire - librement acceptée par les parties - durant laquelle les parties ou leurs représentants explorent leurs désaccords avant de passer à un discours coopératif et créatif. Ce passage est facilité par la présence du médiateur, un acteur neutre, dont le rôle est établi à l'avance au cas par cas sans qu'il puisse jamais avoir le pouvoir juridique d'imposer une solution. Son rôle est d'aider plus ou moins activement au rapprochement des points de vue, de stimuler la créativité des participants. Le conflit est réputé résolu lorsque les parties s'accordent sur un document contenant les termes de l'accord, celui-ci étant censé refléter les besoins et les attentes des *stakeholders*. La décision - dans les conflits environnementaux - revient au responsable politique. La médiation est généralement opposée à l'arbitrage judiciaire.

Le Comité ou Commission d'accompagnement

Le comité d'accompagnement ou commission d'accompagnement (par ex.: d'une implantation industrielle initialement contestée) est une technique participative impliquant des représentants de chacune des parties en vue d'assurer un **dialogue régulier, organisé et structuré** entre représentants des autorités, des industriels et des communautés locales. Cette technique est utile à une appréhension plus exacte des **attentes des uns et des autres**. En établissant un canal de communication entre les parties, en transmettant et expliquant les données précises sur l'état de l'environnement et les mesures prises en sécurité, en réponse aux inquiétudes éventuelles du public, elle vise en atténuant les points de vue extrêmes à permettre de prendre les décisions d'une manière consensuelle assurant le suivi des prescriptions. Cette technique n'a toutefois de sens qu'une fois l'implantation réalisée. Son établissement et ses modalités de fonctionnement peuvent toutefois être l'objet de négociations au stade de la décision de l'implantation, par exemple dans le cadre d'une médiation.

Le mode d'emploi de l'inventaire

Les outils présentés ci-dessus ont comme particularité d'avoir fait l'objet d'une application répétée. Leur utilisation s'est généralisée - et parfois même routinisée. Leur utilisation a fait l'objet de déplacements: déplacements vers d'autres domaines d'application; vers d'autres fins que celles qui justifièrent leur élaboration initiale; vers d'autres cultures.

Sans doute, chacun de ces outils représente-t-il une combinaison particulière de règles organisant les interactions entre les acteurs et qui facilite avec une certaine régularité certaines interactions et en empêchent d'autres. Il n'en reste

pas moins vrai que ce sont les acteurs eux-mêmes, avec leurs spécificités et celles de leur contexte, qui font vivre ces règles et leur donnent un sens.

Ainsi par exemple, l'utilisation du langage de tous les jours, plutôt que juridique ou expert ajoute une note de convivialité à une procédure de médiation, tout en risquant d'accentuer l'inégalité des parties. Le langage usuel peut être une source d'ambiguïtés, avec comme résultat un texte d'accord vague, dépourvu d'indicateurs d'objectifs et de résultats. La partie la plus faible, a priori avantagée par le recours au langage usuel, a dans ce cas bien du mal à contester ultérieurement la fidélité de l'application de l'accord.

Dès lors et concrètement, le recours à un outil participatif exige une analyse à la fois approfondie et dynamique du contexte en interaction avec les règles sur lesquelles repose le dispositif d'ouverture.

Les questions critiques : une présentation sélective de "clignotants"

Les conditions critiques à prendre en compte dans le choix d'un outil participatif sont légion. Aussi cette présentation n'est qu'une sélection de questions choisies en fonction de deux critères.

(1). Ces questions se posent à propos de toutes les méthodes participatives, avec plus ou moins d'acuité, qu'il s'agisse de l'ouverture aux citoyens ou à des nouvelles formes d'expertise scientifique (on pense ici aux experts venant des sciences humaines);

(2). Leur pertinence est validée par de multiples recherches sur les cas d'application. Enfin, cette présentation est à interpréter comme une liste de "clignotants" qui sont à prendre en compte **ensemble**. C'est là toute la difficulté.

1.Faut-il prévoir un dispositif d'ouverture institutionnalisé et formalisé ou un processus flexible et souple?

Tout recours à un outil participatif pose une question fondamentale: celle de la légitimité procédurale de cet outil. Les règles qui l'organisent, leur mise en oeuvre en font-elles un outil/processus légitime, conforme aux attentes de justice procédurale - qui décide? comment? - à l'origine de la demande participative? L'outil/le processus participatif mis en oeuvre présent-il des garanties en termes de traitement égalitaire des demandes des participants/destinataires de l'ouverture? L'absence de réponse "préfabriquée" et simple à cette question pose au gestionnaire d'un dispositif d'ouverture des problèmes pragmatiques illustrés par les questions évoquées ci-dessus. Leur solution demande sans doute une réflexion théorique alimentée par l'analyse des expériences antérieures. Mais elle ne suffit pas. La signification de la demande d'ouverture du dispositif est susceptible de varier selon les contextes et demande donc à être appréciée sur le terrain.

Une procédure doit ainsi, en même temps, répondre à (1). une exigence de standardisation - les mêmes cas sont traités de manière identique (on songe ici aux plaintes, fréquentes, des riverains - fondées ou non - quant à l'application qu'ils jugent discrétionnaire du système d'études d'incidences...) ; (2). une

exigence de prise en compte des spécificités des situations mieux servies par des procédures informelles.

Cette tension entre les deux exigences est particulièrement bien mise en évidence dans le contexte de la résolution des conflits. On y trouve deux modalités idéal-typiques de la polarisation évoquée - flexibilité versus standardisation. L'absence de formalisation est souvent présentée comme un gage d'une meilleure écoute, dialogue, créativité... par opposition au règlement judiciaire du conflit. L'arbitrage judiciaire quant à lui est le produit de plusieurs siècles de réflexion sur la manière de réguler strictement les relations entre les acteurs.

Un premier clignotant réside donc dans une tension qui demande à être clairement identifiée avant toute sélection/construction d'un outil participatif. Un arbitrage optimal doit être opéré entre, d'une part, les exigences de la flexibilité, de sensibilité au cas d'espèce et, d'autre part, celles d'une certaine institutionnalisation répondant à une demande de standardisation, de traitement égalitaire des demandes citoyennes, au centre de la notion de justice procédurale véhiculée par la culture juridique propre à notre société.

2. Quels sont les acteurs à qui s'ouvre le dispositif?

Cette question porte:

- sur le fondement de la participation;
- sur le mode de sélection des participants.

Le fondement de la participation:

L'ouverture du processus décisionnel par la prise en compte de nouveaux acteurs passe par la définition d'une ou plusieurs qualité(s) des acteurs qui rend(ent) leur participation pertinente. En simplifiant, on peut dire que les techniques privilégient l'une ou l'autre des qualités suivantes:

- soit on demande à l'acteur potentiel d'être personnellement affecté par la décision mise en débat. Il est expert en matière de ses intérêts, de ses préférences;

- soit il possède une combinaison de qualités socio-démographiques qui justifie sa participation à la constitution d'un groupe représentant un microcosme de la société concernée (locale, régionale, nationale etc..). Il est le porte-parole désintéressé de la société civile.

Quant au microcosme qui va accéder à l'ouverture, relevons deux cas de figure extrêmes d'un continuum tout en nuances. Cela peut être un échantillon représentatif, les sondages d'opinion étant un cas limite de participation du public où la prise de parole est strictement encadrée par l'auteur du questionnaire, ou, à l'opposé, un groupe beaucoup plus restreint lorsque l'ouverture suppose une communication interactive et personnalisée entre les participants.

Beaucoup de techniques privilégient l'acteur sélectionné par échantillonnage aléatoire et répondant par ailleurs à un certain nombre de critères socio-démographiques. L'élément essentiel qui le différencie du "volontaire", toujours suspect de représenter un groupe d'intérêts, c'est qu'il participe en sa qualité d'expert de sa propre vision de l'"intérêt général", sa vision se combinant à celle des autres, tous aussi "désintéressés".

Il y a bien des nuances à apporter à la distinction entre participation volontaire ou non. Et bien des questions à se poser sur l'impact des modalités de sélection sur le fondement - le titre - à la participation.

Prenons par ailleurs l'hypothèse extrême du "volontariat" - celle où les acteurs se définissent eux-mêmes comme tels. La sélection ne pose a priori pas de problème. Mais quel sort le décideur va-t-il faire aux résultats d'un forum de volontaires? Dans le contexte d'un conflit qui se prolonge par exemple, un tel forum est selon toute vraisemblance entaché de biais qui troublerait évidement la représentativité des acteurs qui se désignent eux-mêmes comme tels au cas - fort probable - où ils déclarent représenter d'autres acteurs ou objets qu'eux-mêmes.

3. Comment garantir la fidélité des acteurs à leurs mandants?

L'outil de participation opère souvent une séparation (notamment physique) entre le forum de la participation et ceux que les acteurs-participants représentent. Comment faire pour que ces acteurs restent fidèles à leur mandants? Comment faire pour que ces acteurs restent fidèles au mandat dont ils ont été investis? Cette question se pose avec encore bien plus d'acuité lorsque la mise en oeuvre d'une procédure participative s'installe dans la durée. Il en va ainsi, par exemple, pour le comité d'accompagnement. La solution (*output*) dégagée au terme de l'ouverture doit pouvoir aligner l'ensemble des acteurs concernés, au delà des acteurs participant directement au débat. Ceux-ci peuvent très logiquement avoir -entre-temps- changé de position, reformulé les termes du débat du fait de leurs interactions avec des experts, d'autres *stakeholders*. Ils peuvent aussi susciter la méfiance de leur mandants, faute de dispositifs/aptitudes favorisant une communication interactive, cela alors que le débat se produit dans une sphère quasi privée.

4. Quel est Le rôle de l'audience ? Quand faut-il la prévoir? Quand faut-il l'éviter?

Sphère privée, sphère publique: c'est le problème de l'audience. L'absence ou l'existence d'une audience est un autre élément critique à prendre en considération dans le choix d'un dispositif d'ouverture. Le rôle de l'audience, son impact sur la reformulation d'une question sont particulièrement bien mis en évidence dans le fonctionnement d'une *réunion publique*, une modalité fort répandue de participation, mais aussi dans le fonctionnement d'un nouvel outil d'ouverture, la *commission d'enquête parlementaire*.

Prenons la *réunion publique* dans le contexte d'un conflit d'implantation lié à un risque technologique. Ces conflits sont typiquement mixtes dans leur objet: ils portent sur des **données factuelles** (la définition de la zone géographique concernée par l'implantation par exemple), sur des questions de **confiance** (le

promoteur est-il vraiment solvable? Que nous réserve-t-on pour l'avenir?) et enfin sur des **questions de valeurs** (le juste, l'utile, le beau etc..).

La complexité de leur objet et leur dimension valorielle font que la dynamique de ces conflits devient facilement destructrice, conduisant à une issue de type gain-perte ou à un blocage plutôt qu'à une résolution de type coopérative (gains mutuels). Une dynamique destructrice qui s'explique par l'importance de l'enjeu valoriel et par la rigidité de l'objet du conflit. Le conflit ne peut se résoudre coopérativement si la solution adoptée heurte "trop" les valeurs de l'une des parties. Casser la dynamique destructrice suppose que l'on trouve une solution compatible avec les valeurs défendues par chacune des parties, que les parties arrivent à un certain degré de consensus sur **la légitimité de leurs valeurs respectives.**

Or quel est le sens de l'opinion exprimée par les riverains dans le cadre d'une réunion publique, a fortiori lorsqu'elle est médiatisée? Leur opposition se manifeste par l'expression **publique** d'une opinion qui **s'indigne** de la distribution projetée. Exprimée en privé, l'indignation est révélatrice d'un profond investissement des valeurs au nom desquelles s'expriment le désaccord. Exprimée en public, elle indique que ces valeurs sont d'intérêt suffisamment général pour mériter d'être exprimées publiquement, qu'elles ont la capacité de mobiliser l'audience. Le passage de la sphère privée à la sphère publique indique ensuite que celui qui exprime son indignation se pose en défenseur légitime de ces valeurs, de cet intérêt général et de la population constituant l'audience que ces valeurs parviennent à fédérer.

L'indignation a par ailleurs une forte connotation affective, comme les valeurs d'ailleurs. Faut-il dès lors s'étonner de ce que l'expression publique d'une indignation à propos d'une implantation jugée acceptable selon les critères conventionnels transforme ce qui était jadis un processus de décision essentiellement technocratique en un débat public qui prend souvent l'allure d'une guerre de tranchée ou de guerre civile?

La réunion publique est une forme idéal-typique d'ouverture à "haut risque" parce qu'elle crée une audience et parce que les effets potentiels de cette audience ne sont pas pris en compte et gérés anticipativement. Elle est le moment à partir duquel le conflit *hic et nunc* se construit en conflit d'un niveau de généralité tel que la dynamique destructrice s'installe immanquablement.

5. Peut-on laisser aux acteurs la liberté de reformuler la problématique?

L'ouverture d'un processus décisionnel et d'expertise est l'occasion d'une reformulation de l'objet de la décision à prendre. De nouveaux acteurs interviennent, avec de nouveaux intérêts, de nouvelles définitions, de nouvelles marges de manoeuvres. En simplifiant la réalité, on observe deux types de reformulation.

Les limites du problème s'étendent - il ne s'agit plus par exemple de réduire le bruit des vols de nuits dans le périmètre concerné par l'aéroport x mais d'interdire les vols de nuits dans tout l'espace européen ... et plus généralement de décourager par des mesures fiscales les vols couvrant moins de 500 km dans

une perspective de développement durable... Tout en sachant qu'une telle reformulation, si elle réussit, si elle est reprise par les autres acteurs aura pour effet local d'ouvrir plus de latitudes pour réduire les vols de nuit... Un tel processus implique l'intéressement de nouveaux acteurs, donc le rallongement du réseau. Il s'accompagne souvent d'un phénomène d'audience - le vivier d'acteurs potentiels - et de médiatisation, pour intéresser un grand nombre d'acteurs et les aligner.

Les limites du problème initial peuvent également rétrécir. Un problème initialement très complexe, faisant l'objet de ce fait d'une multitude de définitions conflictuelles - imposer sa définition du problème étant l'enjeu premier dans un conflit -, est retraduit en un problème plus limité, plus simple. Décomposé en éléments, seul l'un d'entre eux est retenu, réduisant ainsi la compétence/matière du dispositif d'ouverture. Ses limites géographiques peuvent également être revues à la baisse. Ces processus peuvent bien entendu se combiner.

On pense ici à la dissociation opérée entre le problème des aéroports régionaux et l'aéroport national. L'objectif de ce type de reformulation est de raccourcir les réseaux d'acteurs en les homogénéisant pour optimaliser les chances que ces acteurs se mettent d'accord à partir d'un commun dénominateur tangible et accepté.

Lorsque la question du maintien du lien entre les acteurs de la participation et ceux qu'ils représentent se pose, elle le fait avec d'autant plus d'acuité qu'il y a rétrécissement/ simplification de la question. C'est l'alignement des acteurs extérieurs, de tous les acteurs qui n'ont pas été admis directement dans le forum, sur les résultats du processus d'ouverture qui est en question (voir supra).

6. Faut-il intégrer les outputs dans la décision finale ?

Il est évident qu'une décision politique allant à l'encontre d'un large référendum- même non décisoire - ou des conclusions d'une conférence de consensus largement médiatisée poserait des problèmes en terme d'acceptabilité sociale. Mais souvent les résultats de l'ouverture - l'***output***- - doivent encore être reformulés par les décideurs afin d'être intégrés dans la décision sans hypothéquer cette dernière. Il est alors nécessaire de prévoir, aux différentes étapes de la décision, des modalités de dialogue avec le forum ou de garantir une certaine transparence explicitant les traductions opérées dans le cadre de l'opérationnalisation de la décision.

Prenons le cas de l'ouverture du processus décisionnel dont le but est d'éclairer le décideur. Fondamentalement, il est difficile -voire impossible- de mobiliser des acteurs, des citoyens "ordinaires", sans que le décideur ne s'engage au préalable à tenir compte de leurs avis. Mais comment baliser cette intégration? Comment les citoyens ou les médias en jugeront-ils après coup? Les déplacements, recadrages des opinions exprimées sont par définition nombreux. Ces questions se posent aussi mais sous une autre forme lorsque le décideur doit instrumentaliser les résultats de l'ouverture, comme par exemple dans le cas du référendum portant sur le choix entre plusieurs options préétablies. Entre ces deux extrêmes - le focus group et le référendum

"classique"- à opposer à l'initiative populaire telle qu'elle a été appliquée en Suisse à propos des manipulations génétiques -, bien des cas de figure sont possibles et encore peu étudiés.

Comment juger de l'intégration des résultats dans une décision? A la lumière des expériences de la médiation, l'adhésion sociale aux résultats de la médiation et l'évaluation du bien fondé de cette méthode participative/alternative de résolution des conflits requiert le respect de quelques exigences, sans doute également pertinentes pour l'application d'autres outils. Il s'agit de la formalisation des résultats de l'ouverture dans un document écrit, en termes explicites, sans ambiguïtés et avec des références à des indicateurs d'objectifs, de mise en oeuvre et d'impact. Les participants peuvent souhaiter évaluer l'utilité de leur participation. Quant au décideur, une telle contrainte ne peut que l'amener à prendre en compte les conditions d'application de la décision qu'il s'apprête à prendre, à envisager sa faisabilité et l'aider à éviter ainsi bien des déceptions...

Comment intégrer des opinions, des souhaits, des jugements etc. exprimés par les acteurs du forum alors que cette intégration suppose une délicate opération d'agrégation? L'output reproduit-il fidèlement ce qui s'est dit et surtout ce que les mandants ont à dire au terme de la participation? Cette question prolonge celle de la représentativité soulevée par la sélection des candidats à la participation .

Quelle que soit la manière de gérer la diversité des opinions, des avis, des jugements, la fidélité de la décision prise au résultat de l'ouverture ne peut être qu'approximative. L'intégration de l'*output* dans la décision prise passe nécessairement par une réduction de la diversité. Soit les acteurs participant au forum "se déplacent" pour s'entendre sur ce qu'ils vont dire au décideur, sans être nécessairement suivis par les acteurs concernés mais externes au forum. Soit c'est l'acteur politique qui dégage ce qu'il retient de l'ouverture.